Der ständige Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung nach Art. 35 Abs. 2 Reichsverfassung

◇

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universiät Breslau

vorgelegt von

Rudolf Sauermann

Referendar in Guben.

1929.

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. H. Eschenhagen, K.-G., Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter: Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort IX

1. Abschnitt: Allgemeiner Teil.

I. Kapitel.

Die geschichtlichen Vorbilder der Bestimmung des Art 35, Abs. 2 R.V.

§ 1. Im Landesverfassungsrecht. 1

§ 2. Im Reichsverfassungsrecht. 1

II. Kapitel.

Die Entstehung und Entwicklung des Art. 35, Abs. 2 R.V.

§ 3. Im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung. . . 2

§ 4. Von 1919—1929 und die Geschäftsordnung des Reichstages. . . 6

2. Abschnitt: Besonderer Teil.

I. Kapitel.

Rechtsnatur, Pflichten und Rechte des ständigen Ausschusses des Art. 35, Abs. 2 R.V.

A. Rechtsnatur.

§ 5. Ständiger Ausschuß. 8

§ 6. Für die Zeit außerhalb der Tagung usw. 9

§ 7. Grundsätzliches und Streitfragen. 11

B. Pflichten.

§ 8. Wahrung der Rechte der Volksvertretung. 15

§ 9. Die einzelnen zu wahrenden Rechte. 16

C. Rechte.

§ 10. Rechte der Untersuchungsausschüsse. 16

§ 11. Sonstige Rechte. 17

II. Kapitel.

§ 12. Vergleich mit ähnlichen Bestimmungen in Verfassungen der deutschen Länder. 24

III. Kapitel.

§ 13. Uebersicht über die Tätigkeit des Ausschusses von 1919—1929. . 26

3. Abschnitt.

§ 14. Kritische Schlußbetrachtung. 27

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 7. Aufl., 1928.

— Die Parlamentarisierung der Reichsleitung. In: DJZ. August 1917, S. 698 ff.

Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 3. verb. Aufl. Berlin, Leipzig 1927.

Behrend: Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse vor dem deutschen Juristentag. Neue preußische Ztg. v. 19. Sept. 1926.

Binding, Karl: Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reiches. Leipzig 1919.

Bornhak, Konrad: Die Verfassung des Deutschen Reiches. vom 11. August 1919. 2. Aufl. München, Berlin, Leipzig 1921.

Bredt, Johann Viktor: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Bühler, Ottmar: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 2. Aufl. Leipzig, Berlin 1927.

Chrzescinski: Untersuchungsausschüsse. In: DJZ. 1925, Seite 1074/79.

Conrad, Herbert: Zur Reichsreform. Berlin 1928.

Ebers, Godehard Josef: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin 1919.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches der Verfassung v. 11. August 1919. Stuttgart 1923.

v. Freytagh-Loringhoven, Axel: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 7. verbess. Aufl. Berlin 1926.

— Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts. 3. Aufl. Bonn 1923.

— In Annalen des Deutschen Reichs. 1917, S. 316 ff.

Hatschek: Das Reichsstaatsrecht. Berlin 1923.

— Deutsches und preußisches Staatsrecht. Berlin 1922.

Heck, Karl: Das parlamentarische Untersuchungsrecht. In: Tübinger Abhandl. z. öffentlichen Recht. Stuttgart 1925.
Heilfron: Die Rechtsstellung des Untersuchungsausschusses. In: DAZ. v. 24. Dez. 1919.
Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.
v. Jan: Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern. München, Berlin, Leipzig 1927.
Jellinek, Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. In Teubners Handb. der Staats- u. Wirtschaftskunde. 2. Bd., 2. Heft, Leipzig, Berlin 1927.
Kahl: Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof. In: DJZ. Januar 1920, S. 1 ff.
— In Sten. Berichte des Reichstages v. 16. Dezember 1921, S. 5276.
Kaufmann, Erich: Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof. Berlin 1920.
Kratzer: Handausgabe der bayrischen Verfassung. München 1925.
Lammers: In: „Polizei" 21, S. 411 ff.
— In: DJZ. 29, S. 973 ff.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1, Leipzig 1924.
Meyer, Georg: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl., bearbeitet v. G. Anschütz, München, Leipzig 1919.
Meißner: Das neue Staatsrecht des Reichs und der Länder. 2. Aufl. Berlin 1923.
Nawiasky, Hans: Bayrisches Verfassungsrecht. München, Berlin, Leipzig 1923.
— Grundprobleme der Reichsverfassung. Berlin 1928.
Poetzsch, Fritz: In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 13, 1925, S. 124/25.
— Zwei Urteile des Staatsgerichtshofes über Untersuchungsausschüsse. In: Arch. d. öffentl. Rechts. Bd. 43, S. 210 ff.
Poetzsch-Heffter: Handausgabe der Reichsverfassung v. 11. August 1919, 3. Aufl. Berlin 1928.
Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung. Berlin 1923.
— Um die Reichsverfassung von Weimar. Berlin 1924.
— In Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 10, S. 267.
Reichsgericht in Jur. Rundschau 1927, S. 169.

Reichsgericht, Bd. 104, S. 423, Entsch. d. Staatsgerichtshofs v. 12. Jan. 1922.
Saenger: Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919. Berlin 1920.
Sartorius, Otto: Neuordnung von Verfassung und Verwaltung in Reich und Ländern. Hannover 1928.
Schelcher: Zur Reform der Reichsverfassung. Leipzig 1928.
Schiele: Fortentwicklung der Weimaraner Verfassung in Naumburger Briefen. Leipzig 1926.
Schmid: Die Verfassung des Volksstaats Württemberg. Stuttgart 1919.
Schulze, Alfred: Das neue Deutsche Reich. Dresden 1927.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Staatsrecht. Berlin, Leipzig 1924
Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. 3. Aufl. 1922.
Warmuth, Fritz: Staatsgerichtshof und parlamentarischer Untersuchungsausschuß. Berlin 1920.
Weber, Max: Grundriß der Nationalökonomik. 3. Abt. Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1922.
Wenzel: Der Begriff des Gesetzes. Berlin 1920.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
— Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung. In: Arch. d. öffentl. Rechts, Bd. 39, S. 385 ff.
— Der Hilfsdienstausschuß vom staatsrechtlichen Standpunkt aus. In: DJZ. März 1917, S. 276 ff.
Zorn, Philipp: Die alte und die neue Reichsverfassung. Kritische Betrachtungen. Berlin 1924.

Materialien.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung.
Bericht und Protokolle des achten Ausschusses der Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches.
Stenographische Berichte des Reichstages.
Die neue badische Verfassung (Sonderabdruck Karlsruhe 1919).
Handschriftliche Protokolle des ständigen Ausschusses zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung aus dem Archiv des Reichstages.

Abkürzungen:

DJZ. = Deutsche Juristenzeitung.
JW. = Juristische Wochenschrift.
Jur. Rundsch. = Juristische Rundschau.
DAZ. = Deutsche Allgemeine Zeitung.
RV. = Reichsverfassung.

Vorwort.

Die vorliegende Abhandlung macht sich zur Aufgabe, einige Bestimmungen des in Weimar in schwerer Notzeit und unter dem Drucke unruhigster Verhältnisse entstandenen Verfassungswerkes in ruhigerer Zeit an der Hand der Maßstäbe zu würdigen und nachzuprüfen, die uns allgemeine politische Erfahrung, gestützt auf die Kenntnis geschichtlicher Entwicklung, gewährt. Um Sinn und Wirkung der verschiedenen Artikel der Reichsverfassung zu erforschen, war es unerläßlich, diese nicht nach einzelnen Deutungen oder parlamentarischen Erläuterungen, sondern stets nach ihrer voraussichtlichen gesamten politischen Tragweite zu bestimmen. Darüber hinaus hat sich der Verfasser bei der Darstellung und Würdigung unserer Reichsverfassung ohne jede parteipolitische Rücksichtnahme streng auf den Boden der Tatsachen gestellt und sich bei der Beurteilung einerseits auf die objektive politische und andererseits auf die positive juristische Ueberprüfung beschränkt. Denn nur so kann eine Abhandlung über unser erst zehnjähriges, noch im Streit befindliches Verfassungswerk gelingen.

1. Abschnitt.

Allgemeiner Teil.

I. Kapitel.

Die geschichtlichen Vorbilder der Bestimmung des Art. 35 Abs. 2 RV.

§ 1.

Im Landesverfassungsrecht.

In zahlreichen deutschen Mittel- und Kleinstaaten bestand für die Zeit des tatsächlichen Nichtversammeltseins des Landtages ein ständiger Ausschuß. Dieser Ausschuß setzte sich gewöhnlich aus dem Präsidium der letzten Session und mehreren gewählten Mitgliedern zusammen.

Die Befugnisse dieser Landtagsausschüsse bestanden '— in großen Zügen dargestellt — in der Mitwirkung auf dem Gebiete der Legislative, in der Wahrung der Rechte des Landtages und meistens auch in einer Kontrolle der Finanzverwaltung und der gesamten Staatsverwaltung.

§ 2.

Im Reichsverfassungsrecht.

Das Bestreben über den engen Kreis der Regierung hinaus noch eine größere Anzahl von Parlamentsmitgliedern zu den wichtigsten Staatsgeschäften hinzuzuziehen, fand im Kriege auch in das Reichsverfassungsrecht Eingang.

Im Jahre 1916 wurde zunächst durch § 19 des Reichsgesetzes über den vaterländischen Hilfsdienst[1] ein Hilfsdienstausschuß eingesetzt. Die Funktionen dieses Ausschusses gegenüber der Reichsregierung und den Reichsbehörden sind fast sämtlich aus dem Verfassungsrecht der deutschen Länder in mehr oder weniger veränderter Form, jedoch völlig dem Wesen und Zweck ihrer Vorbilder entsprechend übernommen worden.

1) R.G.Bl. 1916, S. 1333.

Auch die Budget-Kommission des alten Reichstages hatte besonders im Jahre 1918 als Bindeglied zwischen Reichsregierung und Reichstag gewisse Kontrollrechte. Deshalb muß man diesen „Haushalts-Ausschuß" auch als Vorbild der ständigen Ausschüsse des Art. 35 RV. ansehen.

Aus den beiden vorstehenden Abschnitten ist zu ersehen, daß sowohl der Hilfsdienstausschuß und Haushaltsausschuß als auch die ständigen Ausschüsse des Art. 35 RV. zwar Neugestaltungen des Reichsverfassungsrechts darstellen, daß sie aber im gemeindeutschen Landesverfassungsrecht bereits als staatsrechtliche Gebilde enthalten waren.

II. Kapitel.

Die Entstehung und Entwicklung des Art. 35 Abs. 2 RV.

§ 3.

Im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung.

Die Bestimmung des Art. 35 Abs. 2 RV. war im 1. Entwurf der Verfassung,[1] dessen Schöpfer Dr. Preuß war, nicht enthalten. Im 2. Entwurf, der das Ergebnis der Verhandlungen und Beratungen im provisorischen Staatenausschuß war und der den vom unitaristischen Prinzip beherrschten Entwurf 1 zugunsten des von den Ländern vertretenen föderalistischen Prinzips einschneidend umgestaltete, befand sich ebenfalls keine solche oder ähnliche Bestimmung. Dieser Entwurf 2 wurde dem durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt umgeformten und legalisierten Staatsausschuß am 17. 2. 1919 vorgelegt. Im wesentlichen wurde darüber eine Einigung erzielt. Da jedoch in einzelnen wichtigen Punkten keine Einigung möglich war, so entstand der 3. Entwurf der Reichsverfassung, die Regierungsvorlage an die Nationalversammlung. Auch in diesem 3. Entwurf war eine solche oder ähnliche Bestimmung nicht zu finden. Dieser 3. Entwurf wurde nach einer ersten Lesung in der Nationalversammlung zur Beratung an einen Ausschuß, den Verfassungsausschuß, überwiesen. Und in den Beratungen dieses Verfassungsausschusses kommt zum erstenmal das Bestreben auf, ständige Ausschüsse zur Ueberwachung und Kontrolle der Reichsregierung durch

1) Reichsanzeiger v. 20. 1. 1920.

das Parlament nach Art der landständischen Ausschüsse in manchen deutschen Bundesstaaten in der Verfassung zu verankern.

Ein Antrag aus der Mitte des Verfassungsausschusses verlangte die Einfügung eines Art. 55 a folgenden Inhalts:

„Der Reichstag bestellt zur Ueberwachung der Tätigkeit der Reichsregierung, insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten einen ständigen Ausschuß, der auch außerhalb der Tagung des Reichstages und nach Beendigung der Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstages bis zum Zusammentritt des neu gewählten tätig werden kann. Diesem Ausschuß sind auf Anfordern alle amtlichen Schriftstücke vorzulegen. Er hat das Recht, Erhebungen im Sinne des Art. 55 vorzunehmen oder anzuordnen."

Ueber die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit eines solchen ständigen Ausschusses gingen die Ansichten im Verfassungsausschuß stark auseinander.

Die einen vertraten die Ansicht, daß eine ständige Ueberwachung der Reichsregierung durch den Reichstag notwendig sei und in der Verfassung festgelegt werden müsse. Es liege diese Ueberwachung auch gerade im Interesse der Oppositionsparteien, da sie ja nicht in der Regierung vertreten seien. Schließlich sei es dringend notwendig, daß nach dem Auseinandergehen des Reichstages, dem doch in der neuen Verfassung eine stärkere Mitwirkung bei den Regierungsgeschäften eingeräumt werde, ein ständiger Ueberwachungsausschuß an seine Stelle trete.

Die andern, insbesondere Dr. Preuß, standen auf dem Standpunkt, daß dieser geplante Ueberwachungsausschuß vor allem deswegen unberechtigt sei, weil die Regierung, als parlamentarische, vom Vertrauen des Reichstages abhängig und selbst gewissermaßen ein Ausschuß des Reichstages sei. Die Einrichtung des Ueberwachungsausschusses könne höchstens den Zweck haben, für die Zeit des Nichtversammeltseins des Reichstages eine gewisse Vertretung des Parlaments zu schaffen. Vor allem bestehe ein grundlegender Unterschied gegenüber den früheren landständischen Ausschüssen. Denn diese wollten in der Zeit des Konstitutionalismus, wo sich Parlament und Regierung völlig selbständig und oft feindlich gegenüberstanden, die Regierung nie unbeaufsichtigt lassen.

Schließlich wurde nach der ersten Lesung des Verfassungsausschusses folgender Art. 55 b angenommen:

„Der Reichstag bestellt zur Ueberwachung der Tätigkeit der Reichsregierung außerhalb der Sitzungsperiode des Reichstages und nach Beendigung der Wahlperiode bis zum Zusammentreten des neugewählten Reichstages einen ständigen Ausschuß. Diesem steht das Recht zu, Erhebungen im Sinne des Art. 55 vorzunehmen oder anzuordnen".

Nach der zweiten Lesung des Verfassungsausschusses lautete diese Bestimmung als Art. 35, Abs. 2 und 3 folgendermaßen:

„Der Reichstag bestellt ferner zur Ueberwachung der Tätigkeit der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Sitzungsperiode und nach Beendigung einer Wahlperiode einen ständigen Ausschuß.

Diese Ausschüsse haben die Rechte von Untersuchungsausschüssen."

Der vom Verfassungsausschuß hergestellte Verfassungsentwurf — der sog. Entwurf 4 — wurde von der Nationalversammlung in langen, schwierigen Verhandlungen noch einmal genau durchberaten, um dann am 11. August 1919 als neue Verfassung des Deutschen Reiches in das politische Leben und das Staatsrecht des deutschen Volkes einzutreten. Die Beratung des uns interessierenden Art. 35 geschah in der 46. Sitzung der Nationalversammlung am 4. Juli 1919 und soll hier kurz in ihren wesentlichen Punkten wiedergegeben werden.

Die Meinungsverschiedenheiten über diese Bestimmung waren im wesentlichen dreierlei Art. Zunächst noch einmal — wie schon im Verfassungsausschuß — über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit eines solchen Ausschusses, sodann über seine Form und schließlich darüber, ob ihm nach Art. 35, Abs. 3 das Recht eines Untersuchungsausschusses zugebilligt werden solle.

In der Nationalversammlung führten diejenigen, die die Notwendigkeit eines solchen Ueberwachungsausschusses bejahten, außer den in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses erwähnten Gründen folgende für ihre Meinung an. Die Regierung gehe zwar in der Regel aus dem Parlament hervor. Dies brauche aber nicht immer der Fall zu sein, denn es könne auch Fach- und Beamtenminister geben. Und es sei deshalb angebracht, daß durch den vorgeschlagenen

Ausschuß die Regierung mit der Volksvertretung in dauernder Fühlung bleibe. Auch diene der Ausschuß dazu, die Tätigkeit des Reichstages, der dem Volke gegenüber verantwortlich sei, wirksam zu machen.

Die Gegner dieser Anschauung, welche den Absatz 2 des Art. 35 ganz streichen wollten, hielten diesen Ausschuß mit den Grundgedanken des Parlamentarismus und dem Wesen der Demokratie für unvereinbar. Es dürften für die ausführenden Organe nicht überall Kontrollen eingeführt werden, die notwendigerweise auf eine energische Regierungstätigkeit lähmend wirken und die Entschlußfähigkeit herabsetzen müßten.

Auf Abänderung der Form des Art. 35, Abs. 2 zielte ein Antrag hin, der die Worte „zur Ueberwachung der Tätigkeit der Reichsregierung" durch die Worte „zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung" ersetzen wollte. Als Begründung dafür wurde angeführt, daß man eigentlich nicht recht wisse, was der Ausschuß überwachen solle. Auch werde der Ausschuß durch die alte Fassung des Art. 35, Abs. 2 geradezu darauf hingewiesen, alle Zweige der Regierungstätigkeit zu überwachen und sich überall einzumischen und vielleicht sogar Kontrollstellen zu schaffen. Schließlich sei in einem demokratischen Staate die ursprüngliche Fassung für die Organe der Regierung geradezu verletzend. Diesen Bedenken verschloß sich denn auch nicht die Mehrheit der Nationalversammlung und beschloß die Abänderung des Art. 35, Abs. 2 im Sinne des gestellten Antrags, sodaß die endgültige Fassung lautete:

> „Der Reichstag bestellt ferner zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode einen ständigen Ausschuß".

Schließlich herrschte auch Streit darüber, ob dieser Ausschuß das Recht eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 34 RV. haben sollte, indem für den Artikel 35, Abs. 3 folgende Fassung vorgesehen war:

> „Diese Ausschüsse haben die Rechte von Untersuchungsausschüssen."

Für die Einfügung dieses Abs. 3 wurde angeführt, daß es in der Natur des Ausschusses nach Art. 35, Abs. 2 liege, das Recht zur Beweiserhebung haben zu müssen. Auch müsse durch die Gewährung der Rechte der Untersuchungsausschüsse

an diesen Ausschuß dem Reichstag die Möglichkeit an die Hand gegeben werden, seine Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber geltend zu machen. Gegen die Einführung des Abs. 3 wurde geltend gemacht, daß der Ausschuß, wenn der Reichstag nicht tagt, einerseits dessen Rechte in Anspruch nimmt, aber andererseits mehr Rechte als der Reichstag selbst hat, denn der Ausschuß könne selbst ausgedehnte Beweise erheben. Schließlich sei es mit dem wesentlichsten Grundgedanken des Art. 34 unvereinbar, wenn man diesem Ausschuß die Rechte eines Untersuchungsausschusses einräume. Denn der Hauptzweck des Art. 34 sei der Schutz der Minderheiten, und nur aus diesem Grunde habe man die Untersuchungsausschüsse mit so verhältnismäßig weitgehenden Rechten ausgestattet.

Diese Bedenken fanden jedoch keine Beachtung. Der Abs. 3 des Art. 35 wurde in der vorgeschlagenen Form beschlossen.

§ 4.

Die Entwicklung des Art. 35 Abs. 2 und 3 RV. von 1919—1929 und die Geschäftsordnung des Reichstages.

Der in der Nationalversammlung und dem Verfassungsausschuß so heiß umstrittene Art. 35 mußte jedoch noch einmal geändert und auch durch Einfügung eines neuen Artikels in die Reichsverfassung ergänzt werden.

Durch verfassungsänderndes Gesetz vom 15. Dezember 1923[2] wurde im Abs. 2 zwischen die Worte „Beendigung einer Wahlperiode" und „einen ständigen Ausschuß" die Worte „oder der Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritt eines neuen Reichstages" eingefügt und dadurch auch der Text des Abs. 2 dem des Abs. 1 angeglichen. Diese zur Behebung von Zweifeln und Unklarheiten unbedingt notwendige Ergänzung des Art. 35 Abs. 2 war in dem in der ersten Lesung des Verfassungsausschusses beantragten Art. 55 a schon enthalten und lautete dort: „oder der Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritt des neu gewählten". Man wird sich die Tatsache, daß diese Bestimmung nicht in die endgültige Fassung des Art. 35 Abs. 2 gekommen ist, nur mit dem Vorliegen eines Redaktionsfehlers erklären können. Ein solcher Redaktionsfehler ist hier wohl verständlich, weil zunächst der heutige Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 35 in einem Absatz vereinigt waren,

2) R.G. Bl. S. 1185.

sodann weil sich die Beratung gerade des Art. 35 durch zahlreiche Zusatz- und Abänderungsanträge recht schwierig und manchmal unübersichtlich gestaltet hatte.

Durch verfassungsänderndes Gesetz zur Ergänzung der Reichsverfassung vom 22. Mai 1926[3] wurde ein Art. 40 a in die Reichsverfassung eingefügt, der die Anwendung der durch Art. 36—38 gewährleisteten Rechte auf die Ausschußmitglieder des Art. 35 ausdrücklich bestimmt. Diese Ergänzung der Immunitätsvorschriften der Art. 36 ff. erwies sich als notwendig, als im Jahre 1924 verschiedene Mitglieder von Ausschüssen nach der Auflösung des zweiten Reichstages verfolgt bezw. verhaftet wurden. In den Beratungen des Verfassungsausschusses über diesen Art. 35 hielt man es für selbstverständlich, daß den Mitgliedern der im Art. 35 enthaltenen Ausschüsse Immunität und Zeugnisverweigerungsrecht zustehe, und man glaubte deshalb von einer ausdrücklichen Bestimmung darüber absehen zu können. Im Jahre 1924 beschäftigte sich der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung in den Sitzungen vom 12. November und 15. Dezember mit dieser Frage. In der Sitzung vom 12. November 1924 gab die Reichsregierung die Erklärung ab, daß die Fortdauer der Immunität der Ausschußmitglieder sich aus einer analogen Anwendung der Art. 36—38 folgern lasse.[4] Der Ausschuß stellte sich sodann auch einstimmig auf den Standpunkt, daß die Mitglieder der fortbestehenden Ausschüsse die Immunität genießen. Es blieb jedoch ungeklärt, ob der Ausschuß an Stelle des Reichstages die „Genehmigung zur Verfolgung" nach Art. 37 Abs. 1 geben oder das „Verlangen" nach Art. 37 Abs. 3 stellen könne, obwohl die Reichsregierung diesen Standpunkt vertrat. In der Sitzung vom 15. Dezember 1924, in der zwei Anträge auf Aufhebung der Immunität von Mitgliedern der ständigen Ausschüsse vorlagen, beschloß der Ausschuß, diese Anträge nicht zu erledigen, weil dies nicht seine, sondern Aufgabe des neuen Reichstags sei. Diese im Gegensatz zur Reichsregierung stehende Auffassung des Ausschusses wurde durch Art. 40 a Abs. 3 ausdrücklich korrigiert und so eine endgültige Klärung dieser Streitfrage herbeigeführt, indem er bestimmt:

3) R.G.Bl. S. 243.
4) Lammers: D.J.Z. 29, S. 973/74.

„Soweit Art. 37 eine Mitwirkung des Reichstags vorsieht, tritt der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung an die Stelle des Reichstages".

Die Rechte der Reichstagsausschüsse sind nur zum Teil in der Reichsverfassung normiert. In der Hauptsache hat die Geschäftsordnung des Reichstages vom 12. Dezember 1921 die nötigen Bestimmungen getroffen, sodaß die wesentlichsten Paragraphen hier angeführt werden müssen.

Der ständige Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung nimmt im Gegensatz zu den in der Geschäftsordnung vorgesehenen ständigen Ausschüssen (Geschäftsordnung § 26, der in der Sitzung des Aeltestenrats des Reichstages vom 22. Juni 1928 neuerdings geändert worden ist) und den Sonderausschüssen (Geschäftsordnung § 27) eine den Untersuchungsausschüssen (Art. 34 RV.) ähnliche Stellung ein, denn die Geschäftsordnung bestimmt, daß der Ausschuß des Art. 35 Abs. 2 die Rechte eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses hat. Die sonstigen allgemeinen Bestimmungen über die Ausschüsse enthalten die §§ 26—34 der Geschäftsordnung. Die Zahl der Mitglieder der Ausschüsse bestimmt der Reichstag (Geschäftsordnung § 28), die Person der Mitglieder und ihrer Stellvertreter ihre Fraktion (Geschäftsordnung § 28). Die Ausschüsse wählen ihre Vorsitzenden und deren Stellvertreter nach Vereinbarungen im Aeltestenrat (Geschäftsordnung § 29). Die Sitzungen der Ausschüsse sind abgesehen von denen der Untersuchungsausschüsse nicht öffentlich (Geschäftsordnung § 34).

2. Abschnitt.

Besonderer Teil.

I. Kapitel.

Rechtsnatur, Pflichten und Rechte des ständigen Ausschusses des Art. 35, Abs. 2 RV.

A. Rechtsnatur.

§ 5.

Ständiger Ausschuß.

Die Bezeichnung dieser Körperschaft als „Ausschuß" ist die juristisch-technische Form.[1] Durch diese Bezeichnung wird

1) Finger: a.a.O., S. 264.

zunächst zum Ausdruck gebracht, daß dem Ausschuß die durch diesen Namen begründeten Befugnisse und seinen Mitgliedern die den Ausschußmitgliedern im allgemeinen zukommenden Rechte und Privilegien zustehen. Nach dem Wortlaut des Art. 35 Abs. 2 ist der Ausschuß ein ständiger. Diese Bezeichnung ist im gewissen Sinne nicht zutreffend, zum mindesten hat sie aber eine andere Bedeutung als das Wort „ständig" im Art. 35 Abs. 1, weil dieser Ausschuß nicht auch für die Zeit innerhalb der Tagung des Reichstages bestellt wird, wie der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten. Jedenfalls wollte man wohl mit dem Zusatz „ständig" diesen Ausschuß von vornherein von den Sonderausschüssen abgrenzen. Dies war jedoch nur im gewissen Grade notwendig, weil dieser Ausschuß dadurch, daß ihm nach Art. 35 Abs. 3 die Rechte der Untersuchungsausschüsse verliehen worden sind, sowieso begrifflich zwischen den ständigen Ausschüssen nach § 26 Geschäftsordnung und den Sonderausschüssen nach § 27 Geschäftsordnung steht. Die Bezeichnung dieses Ausschusses des Art. 35 Abs. 2 als „ständiger" Ausschuß bedeutet eben nur, daß er ein dauerndes, gesetzlich notwendiges Organ des Reichstages ist und sich dadurch von den von Fall zu Fall eingesetzten Ausschüssen unterscheidet.

§ 6.

Für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstages bis zum Zusammentritt des neuen Reichstages.

Außerhalb der Tagung: In den früheren Entwürfen der Verfassung hieß es „außerhalb der Sitzungsperiode". Die Reichsverfassung gebraucht jedoch mit Ausnahme des Art. 37 stets den Ausdruck Tagung. Da nun aber zwei verschiedene Bezeichnungen in der Verfassung gewählt wurden, so war eine Feststellung über diesen scheinbaren Zwiespalt notwendig. Dies geschah auch durch Dr. Preuß in der Nationalversammlung, indem er als übereinstimmende Meinung der Regierung und aller Parteien der Nationalversammlung feststellte, daß „Tagung" und „Sitzungsperiode" dasselbe bedeuten.[2] Es bleibt dann aber trotzdem unerfindlich, warum zur Vereinheitlichung der formalen Ausdrucksweise im Art. 37 der Ausdruck „Sit-

2) Prot. der Nationalversammlung Plenum, S. 2107.

zungsperiode" nicht durch den Ausdruck „Tagung" ersetzt worden ist.

Innerhalb der Tagung wahrt der Reichstag seine Rechte selbst. Seit dem Zusammentritt des ersten Reichstages im Jahre 1920 hat sich nun die ständige Uebung herausgebildet, daß keine rechtliche, sondern nur eine tatsächliche Unterbrechung der Tagungen des Reichstags erfolgt ist. Der Reichstag hat sich dementsprechend innerhalb einer Wahlperiode nur vertagt, wenn er eine Arbeitspause eintreten lassen wollte, so daß der Reichstag nach augenblicklicher Uebung ununterbrochen tagt und also eine ganze Wahlperiode von nur einer Tagung ausgefüllt wird. Unter Berücksichtigung dieser Uebung und des Wortlautes des Art. 35 Abs. 2 müßte man zu der Ansicht kommen, daß für die Zeiten tatsächlichen Nichtversammeltseins des Reichstages innerhalb einer Tagung der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung seine Funktionen nicht ausüben könnte. Eine solche Auslegung des Art. 35 Abs. 2 wäre sicherlich allein nach dem vorhandenen Wortlaut richtig, würde aber dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung keinesfalls gerecht werden. In der Literatur ist diese Streitfrage nicht behandelt, deshalb kann man nur auf die praktische Anwendung dieses Artikels zurückgreifen. In der Praxis des Reichstages hat man denn auch diese Bestimmung sinngemäß angewendet und der Ausschuß ist stets für die Zeit innerhalb einer Tagung, in der der Reichstag tatsächlich nicht versammelt war, in Tätigkeit getreten. Es würde jedoch kaum von Schaden sein, wenn der Art. 35 Abs. 2 durch den Zusatz „für die Zeit tatsächlichen Nichtversammeltseins" ergänzt oder etwa die Worte „für die Zeit außerhalb der Tagung" durch die obigen Worte ganz ersetzt werden würden.

Die Worte „nach Beendigung einer Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstages bis zum Zusammentritt des neuen Reichstages" (letztere sind, wie oben S. 4 ausgeführt, zur Behebung von Zweifeln erst später hinzugesetzt worden) sind klar und geben keinen Anlaß zu Zweifeln. Es muß jedoch hier schon kurz festgestellt werden, daß die Rechtsstellung des Ausschusses in den einzelnen im Art. 35 Abs. 2 festgestellten Zeitabschnitten eine ganz verschiedenartige ist. Dieser Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung ist während der Wahlperiode Organ des tatsächlich nicht versammelten Reichstages, nach der Beendigung der Wahlperiode oder der Auf-

lösung des Reichstages „nicht mehr und noch nicht Organ eines Reichstages, sondern ein unmittelbar auf der Verfassung beruhendes Organ".[3]

§ 7.

Grundsätzliches und Streitfragen.

Der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung (der oft, jedoch niemals amtlich, „Ueberwachungsausschuß" genannt wird) ist ein Hilfsorgan und parlamentarisches Kontrollorgan des Reichstages. Er ist jedoch dieses Hilfsorgan des tatsächlich nicht versammelten Reichstages, wie schon oben angeführt, nur bis zur Beendigung der Wahlperiode. Nach der Beendigung der Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstages ist er jedoch ein unmittelbar auf der Verfassung beruhendes Organ. Dies ändert aber nichts daran, daß dieser sogenannte Ueberwachungsausschuß fast ausschließlich im Dienste des Reichstages, d. h. der Volksvertretung steht. Er wahrt eben während dieser Zeit die Rechte der Volksvertretung im allgemeinen und nicht die Rechte eines bestimmten Reichstages. Dieser Ausschuß ist also einerseits als Hilfsorgan des tatsächlich nichtversammelten Reichstages und andererseits als unmittelbar auf der Verfassung beruhendes und im Dienste der Volksvertretung im allgemeinen stehendes Organ an die Kompetenzen des Reichstages, jedoch mit einigen Ausnahmen gebunden. Hingegen kann der Reichstag ihn nicht durch Anweisungen binden, sondern er hat auf seinem Arbeitsgebiet nach eigenem Ermessen zu handeln. Er ist ebensowenig wie der Reichstag staatliches Vollzugsorgan, aber er ist kraft der besonderen Bestimmung des Art. 35 Abs. 3 und den daraus sich ergebenden Folgerungen mit obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattet und hat behördenähnlichen Charakter.[4] Denn das Recht, direkte Requisitionen und selbständige Beweiserhebungen anzustellen, welches dem Ausschuß nach Art. 35 Abs. 3 gegeben worden ist, hat nicht einmal der Reichstag selbst (der für die Zeit des Versammeltseins die Ueberwachung der Reichsregierung selbst ausübt), denn das Plenum des Reichstages kann diese Rechte nur durch die eingesetzten Untersuchungsausschüsse ausüben.

3) Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919 zu Art. 35.
4) Poetzsch-Heffter: a.a.O., S. 180/81; Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches zu Art. 35.

Der Aufgabenkreis des sog. Ueberwachungsausschusses wird zunächst nach seiner Benennung und sodann nach den Aufgaben der Reichstagsausschüsse im allgemeinen zu bestimmen sein. Aus der Bezeichnung dieses Ausschusses ist zu entnehmen, daß seine Tätigkeit und die Grenzen dieser Tätigkeit nicht außerhalb der verfassungsmäßigen Aufgaben des Reichstages liegen können und nur in Verbindung mit diesen Aufgaben verstanden werden dürfen. Aus den den Reichstagsausschüssen im allgemeinen zustehenden Aufgaben ist abzuleiten, daß dieser Ausschuß im wesentlichen auch nur die Aufgabe haben kann, die verfassungsmäßigen Beschlüsse des Reichstags vorzuberaten und vorzubereiten und im übrigen durch Erhebung von Feststellungen und Beweisen für Erkenntnis und Klarstellung zu sorgen, wenn Grund vorliegt, die Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungshandlungen anzuzweifeln.

Die wichtigste Streitfrage, die bei der Erörterung der Rechtsnatur des sog. Ueberwachungsausschusses auftaucht, ist die, ob dieser Ausschuß mit dem Grundgedanken des Parlamentarismus und dem Wesen der Demokratie vereinbar ist. Diese Streitfrage ist zum Teil auch schon in den verschiedenen Beratungen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung erörtert und oben kurz dargestellt werden. Es soll jedoch hier grundsätzlich dazu Stellung genommen werden. Dr. Preuß, der Schöpfer der Verfassung war es, der bei der Beratung in der Nationalversammlung ausführte: „Der Art. 35 war in dem ursprünglichen Entwurf nicht enthalten, und nach der Stellung, die ich zu den betreffenden Anträgen schon im Verfassungsausschuß eingenommen habe, bin ich nicht in der Lage, mich für die unbedingte Aufrechterhaltung des Art. 35 in seiner Totalität hier mit großer Leidenschaft einzusetzen.... Ich habe schon im Verfassungsausschuß die Meinung vertreten, daß ein großer Teil seiner Bestimmungen allerdings im Widerspruch zu den Grundgedanken des Parlamentarismus steht".[5] Auch Giese[6] hält die gegenwärtige Fassung des Art. 35 für wenig glücklich gewählt, wenn auch die ursprüngliche schärfere Fassung „zur Ueberwachung der Tätigkeit der Reichsregierung" seiner Ansicht nach

5) Prot. der Nationalversammlung 46. Sitzung v. 4. Juli 1919. Ebenso Warmuth, a.a.O., S. 20.

6) Die Verfassung des Deutschen Reiches zu Art. 35.

gemildert worden ist. Der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung diene der parlamentarischen Kontrolle der Regierung und Verwaltung in der Zeit des Nichtversammeltseins des Reichstages. „Da die Reichsregierung aber gleichsam den Vertrauensausschuß des Reichstages darstellt, erscheint der wenigstens dem Wortlaut nach auf dem bisherigen Prinzip des Gegensatzes zwischen Reichstag und Reichsregierung beruhende Ausschuß grundsätzlich unrichtig und praktisch entbehrlich".

Einen anderen Standpunkt vertritt Hatschek,[7] der etwaige Zweifel, daß dieser Ausschuß des Art. 35 Abs. 2 der parlamentarischen Regierung diene, für unbegründet hält. Diese Zweifel, die eine Ueberwachung der Reichsregierung, wenn der Reichstag nicht versammelt ist, für unsinnig halten, weil eine parlamentarische Regierung der Mehrheit des Parlaments entnommen oder ihr doch wenigstens genehm ist, seien aus zweifachen Gründen unhaltbar. Einmal deshalb, weil in dem Ausschuß auch Mitglieder der Oppositionsparteien seien und in der Hauptsache deshalb, weil diese Zweifel von einer falschen Auffassung des Begriffs der parlamentarischen Regierung überhaupt ausgingen. Es sei nicht richtig, daß parlamentarische Regierung zu bedeuten habe, diese werde durch die Mehrheit der parlamentarischen Körperschaft gestützt. „Nein, das ist nicht das Wesen der parlamentarischen Regierung, sondern ... unter anderem Verwaltungskontrolle durch das Parlament. Das leisten unsere Ueberwachungsausschüsse nicht bloß trotzdem, daß Mitglieder auch der Regierungsopposition in ihnen Platz haben, sondern gerade deswegen".

Es stehen sich hier zwei auf den ersten Blick scheinbar völlig entgegengesetzte Ansichten über die Berechtigung dieses Ausschusses im Staat mit parlamentarischen Regierungssystem gegenüber.

Um die vorstehenden Autoren in ihrer Meinung richtig zu verstehen und gegeneinander abwägen zu können, ist es zunächst erforderlich, festzustellen, von welchen Grundgedanken sie ausgegangen sind und unter welchen Gesichtspunkten sie das Problem behandelt haben. Beide Autoren stimmen darin überein, daß dieser Ausschuß der parlamentarischen

7) Deutsches und preußisches Staatsrecht, 1. Bd., S. 622.

Kontrolle der Regierung und Verwaltung dienen soll. Giese lehnt aber die Einrichtung eines derartigen „Ueberwachungsausschusses", wie er sich ausdrückt, als unrichtig ab, indem er die oben S. 13 wörtlich angeführte Begründung gibt. Er will damit anscheinend sagen, daß in einer Verfassung mit parlamentarischem Regierungssystem rein theoretisch keine Berechtigung und kein Raum für einen derartigen Ausschuß vorhanden ist. Zudem fügt er hinzu, daß praktisch ein solcher Ausschuß entbehrlich sei, ohne jedoch eine Begründung dafür zu geben. Daraus geht hervor, daß der Ausschuß nach seiner Ueberzeugung keine praktische, erfolgreiche Arbeit in seiner jetzigen Fassung leisten kann. Ueber die Verwertbarkeit dieses Ausschusses in der Praxis soll jedoch hier nicht weiter gesprochen werden, weil dazu in den folgenden Ausführungen eingehend Stellung genommen wird.

Hatschek vertritt aus den weiter oben wiedergegebenen Gründen die Meinung, daß theoretisch dieser ständige Ausschuß mit dem Begriff und der Einrichtung des parlamentarischen Systems nicht in Widerspruch steht.

Auf Grund der vorstehenden Untersuchungen kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß der sogenannte Ueberwachungsausschuß des Art. 35 Abs. 2 der parlamentarischen Regierung dienen soll und sich auch theoretisch mit dem Wesen des Parlamentarismus in Einklang bringen läßt. Trotzdem bedeutet aber die Einsetzung dieses Ausschusses ein Uebermaß der Ueberwachung, weil ja die Reichsregierung gemäß Art. 54 ohnehin zu ihrer Tätigkeit des Vertrauens des Parlaments bedarf und weil durch die Einführung dieser Kontrolle sehr leicht eine energische Regierungstätigkeit gelähmt und die Entschlußfähigkeit der Regierung herabgesetzt werden kann.[8] Der sogenannte Ueberwachungsausschuß stellt aber auch nicht etwa ein unbedingt notwendiges Erfordernis des Parlamentarismus dar, sondern kann unter Umständen zeigen, wie eine zu weitgehende Auffassung von der sonst großen Zweckdienlichkeit des Ausschußwesens, wodurch doch im allgemeinen die Leistungsfähigkeit des Plenums erhöht werden soll und auch erhöht wird, gerade das Gegenteil bezwecken und bewirken kann.

Aus den vorstehenden Ausführungen ist zu ersehen, daß man über die theoretische Berechtigung eines derartigen stän-

8) Saenger: Die Verfassung des Deutschen Reiches zu Art. 35.

digen Ausschusses in einer Verfassung mit parlamentarischem System verschiedener Meinung sein kann. Es wird aber nicht auf eine rein theoretische Betrachtung darüber ankommen, sondern entscheidend werden letzten Endes die Erfahrungen sein, die man in der Praxis mit diesem ständigen Ausschuß macht. Auf diese Frage wird weiter unten des Näheren eingegangen werden.

B. Pflichten.

§ 8.

Wahrung der Rechte der Volksvertretung.

Der Ausschuß soll für die Zeit, in welcher der Reichstag tatsächlich nicht versammelt ist, die Rechte der Volksvertretung „wahren". Aus dieser Fassung und daraus, daß nicht der Ausdruck „wahrnehmen" gebraucht worden ist, geht hervor, daß der Ausschuß nur in Tätigkeit treten kann und soll, wenn die Rechte des Reichstages irgendwie angegriffen oder bedroht werden. Der Ausschuß soll also für diese kurze Zeit die Rechte des Reichstags in Anspruch nehmen und anstatt der Volksvertretung dafür sorgen, daß die Reichsregierung in der Zeit der Ausschaltung des Reichstages sich nicht über die Volksvertretung hinwegsetzt und ihre Rechte gegenüber der Reichsregierung nicht beschränkt werden, sondern daß die Verwaltung dem Wunsch und Willen der Volksvertretung entsprechend fortgeführt wird. Der sogenannte Ueberwachungsausschuß tritt also für eine verhältnismäßig kurze Zeit an die Stelle des Reichstages. Daraus folgt, daß der Gesetzgeber ihm nur Pflichten im Rahmen der sonstigen verfassungsmäßigen Aufgaben des Reichstags geben wollte, und daß dieser Ausschuß nicht etwa ein Organ der Exekutive ist.[9] Der Ausschuß muß deshalb das Regieren der Reichsregierung überlassen, und die Reichsregierung kann und muß aus diesem Grunde etwaigen Bestrebungen, bei der Exekutive mitzuwirken oder gar in die Exekutive sich einzumischen, mit Fug und Recht entgegentreten.

9) Poetsch-Heffter: a.a.O., S. 179; Anschütz: Anm. 4 zu Art. 35; Hubrich: a.a.O., S. 74 und Finger: a.a.O., S. 264.

§ 9.

Die einzelnen zu wahrenden Rechte.

Die Rechte der Volksvertretung sind in diesem Zusammenhange insbesondere die allgemeine Kontrolle der gesamten Regierungstätigkeit, die Kontrolle der Verwaltung, das Haushaltsrecht und die Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Die sonstigen Rechte des Reichstages, das Selbstversammlungs- und Vertagungsrecht, die Eidesabnahme des Reichspräsidenten, das Recht, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben, das Präsidium zu wählen, Abgeordnete in das Wahlprüfungsgericht zu entsenden, die verschiedenen Ausschüsse von Fall zu Fall einzusetzen oder dauernd zu bestellen, den Ministern ein Mißtrauensvotum auszusprechen, oder den Reichspräsidenten und die Minister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen u. a. m. sind nur als „verfassungrechtliche Hilfstätigkeiten" anzusehen,[10] die nur zum Zwecke der Erfüllung der einzelnen Funktionen des Reichstages notwendig und bedeutend sind.

C. Rechte.

§ 10.

Rechte der Untersuchungsausschüsse gemäß Art. 35 Abs. 3 RV.

Die verschiedenen Meinungen für und wider die Einfügung dieses Abs. 3 in den Art. 35 der Reichsverfassung sind oben S. 5—6 bei der Entstehungsgeschichte des sogenannten Ueberwachungsausschusses angeführt worden und sollen hier kurz gewürdigt werden.

Im wesentlichen ist daraus zu entnehmen, daß man dem Ausschuß das Recht eines Untersuchungsausschusses gegeben hat, um ihm wenigstens ein Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben an die Hand zu geben. Der Zweck dieser Absicht ist anzuerkennen. Und doch muß es höchst bedenklich erscheinen, dem Ausschuß das Recht zu geben, direkte Requisitionen und selbständige Beweiserhebungen anzustellen, das dem Reichstag als solchem nicht einmal selbst zusteht.[11] Des weiteren ist dies mit dem wesentlichen Grundgedanken des Art. 34 RV. unvereinbar, weil der Hauptzweck des Art. 34 der Schutz

10) Vgl. Mayer: a.a.O., Bd. 1, S. 8; Kaufmann: a.a.O., S. 19.
11) So Saenger: a.a.O. zu Art. 35.

der Minderheiten ist und weil man nur aus diesem Grunde die Untersuchungsausschüsse mit so verhältnismäßig weitgehenden Rechten ausgestattet hat.[12]

Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, Erörterungen über die Rechtsstellung der Untersuchungsausschüsse anzustellen, und es ist auch nicht unbedingt erforderlich, weil der sogenannte Ueberwachungsausschuß ja nicht die Rechtsstellung, sondern nur die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat. Er hat diese Rechte auch nur im Rahmen seines Aufgabenkreises und zum Zwecke der Erfüllung seiner Aufgaben, sodaß dadurch ein großer Teil der Streitfragen über die Rechte der Untersuchungsausschüsse von vornherein wegfällt. Denn im Rahmen seiner Aufgabe der Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung wird kaum ein Uebergriff in andere Kreise, insbesondere die der Rechtspflege möglich sein. Der sogenannte Ueberwachungsausschuß wird im Rahmen seines Arbeitsgebiets nach eigenem Ermessen tätig werden und kann durch Anweisungen des Reichstags nicht gebunden werden. Er hat deshalb, allerdings nur innerhalb seines Aufgabenkreises, ein selbständiges vom Willen des Parlaments unabhängiges Untersuchungsrecht, das sowohl gegenüber den andern Reichsorganen und Reichsbehörden als auch gegenüber den Ländern und Staatsbürgern besteht. Dadurch unterscheidet er sich von den Untersuchungsausschüssen, denn diese haben kein eigenes Untersuchungsrecht, sondern üben nur die Rechte des Parlaments als dessen Organ aus und sind in ihrem Wirken von dem Willen des Parlaments abhängig.[13]

§ 11.

Sonstige Rechte.

Außer der im Art. 35 Abs. 3 RV. getroffenen Bestimmung enthält die Reichsverfassung keinen Hinweis darauf, wie der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung tätig werden und wie er die Ueberwachung bewerkstelligen soll, wenn die Reichsregierung die Rechte des Reichstags irgendwie bedroht oder verletzt. Und doch müßte dem der

12) So Preuß in der 46. Sitzung der Nat.Vers. am 4. Juli 1919.
13) Heck: a.a.O., S. 36 ff; R.G. Bd. 104, S. 423; Kaufmann: a.a.O., S. 19; Chrzescinski: in D.J.Z. 1925, S. 1074–79.

Volksvertretung gegenüber verantwortlichen Ausschuß die Möglichkeit gegeben sein, diese seine Verantwortlichkeit irgendwie zur Geltung zu bringen, denn es erscheint unzureichend, wenn der Ausschuß nur darauf angewiesen ist, dem später zusammentretenden Reichstag über etwa vorgefallene Mißbräuche seitens der Reichsregierung und seine deshalb angestellten Erhebungen Bericht zu erstatten. Der Reichstag könnte nun erst seinerseits auf Grund des ihm vom Ausschuß übergebenen Materials über seine weiteren Maßnahmen gegenüber der Reichsregierung beschließen. Auch dies scheint mit dem Sinn und Zweck des Art. 35 Abs. 2 RV. unvereinbar zu sein, denn in der vielleicht längeren Zwischenzeit kann manchmal schon großer Schaden entstanden sein, und es würde keinen Wert haben, wenn der Reichstag jetzt erst auf Grund der Informationen des Ausschusses seine abweichende Meinung der Reichsregierung gegenüber zum Ausdruck bringen und ihr, in Ansehung des bereits entstandenen Schadens, verspätet das Vertrauen entziehen würde. Und doch muß gesagt werden, daß trotz der oben angeführten schwerwiegenden Bedenken dem Ausschuß die für seine Ueberwachungstätigkeit erforderliche Macht tatsächlich fehlt. Außerdem bleibt ungeklärt, wie der Ausschuß die praktisch-technische Durchführung seiner Aufgaben bewerkstelligen soll. Eine diesbezügliche Regelung ist aber nicht unbedingt erforderlich, weil man diese einer sich allmählich entwickelnden Uebung überlassen kann. Aus den praktischen Erfolgen dieser Uebung müßte sich dann ergeben, ob etwa der Ausschuß selbständig dauernd Beobachtungen anstellen sollte oder die Reichsregierung fortlaufend dem Ausschuß über ihre Maßnahmen berichten müßte.[14]

Im folgenden soll nun an Hand der praktischen Tätigkeit des Ausschusses, durch Vergleich mit anderen Bestimmungen der Reichsverfassung und unter weitgehender Auslegung des Sinnes und Zweckes des Art. 35 Abs. 2 RV. untersucht werden, ob dem sogenannten Ueberwachungsausschuß irgendwelche Rechte und Mittel zur Verfügung stehen, um seinen Beschlüssen und seiner Stellungnahme Geltung zu verschaffen.

Hat der Ausschuß das Recht, die Einberufung des Reichstages zu beantragen?

Dieses Recht kann man dem Ausschuß unbedenklich zuerkennen, wenn auch keine positive Bestimmung darüber in

14) Vgl. dazu Finger: a.a.O., S. 264; v. Freytagh-Loringhoven: a.a.O., S. 119.

der Reichsverfassung vorhanden ist, denn es dürfte der einfachste Weg sein, um dem Plenum zur Besprechung vorgekommener Mißstände und zur Stellungnahme dazu Gelegenheit zu geben. Dies dürfte auch die beste Möglichkeit darstellen, um auf die schnellste Art und Weise dauernden Schaden zu verhüten. Die praktische Auswirkung dieses Rechtes ist jedoch sehr gering, weil der Präsident des Reichstages gemäß Art. 24 RV. nicht verpflichtet ist, diesem Antrage des Ausschusses Folge zu leisten.[15]

Kann der Ausschuß ein Vertrauensvotum oder Mißtrauensvotum aussprechen?

Ein direktes Vertrauensvotum oder Mißtrauensvotum kann der Ausschuß der Reichsregierung nicht aussprechen, weil dies ein ausschließliches Recht des Reichstages ist.[16] Und doch kann der Ausschuß durch seine Haltung und Abstimmung, wenn auch nicht ausdrücklich, der Reichsregierung gegenüber zum Ausdruck bringen, daß er mit ihren Maßnahmen oder Anordnungen nicht einverstanden ist. Die Reichsregierung kann allerdings dadurch gemäß Art. 54 RV. nicht zum Rücktritt gezwungen werden und ist trotzdem berechtigt, ihre Beschlüsse durchzuführen. Aber dennoch kann diese Stellungnahme des Ausschusses von praktischer Bedeutung sein, weil die Reichsregierung darüber in eine sorgfältige Prüfung eintreten und außerdem sehr berücksichtigen wird, daß ihre Stellung angesichts ihrer Abhängigkeit vom nächsten Reichstag erheblich erschwert wird, wenn es ihr nicht gelingt, sich mit dem Ausschuß (der ja analog der Stimmenzahl im Reichstag besetzt ist) zu einigen.[17]

Kann der Ausschuß Petitionen oder Aufforderungen zwecks Erlasses oder Aufhebung von Regierungsmaßnahmen an die Reichsregierung stellen?

Es muß dies durchaus bejaht werden, weil es in der Reichsverfassung keinen Anhalt dafür gibt, daß dem Ausschuß dieses Recht nicht zusteht. Allerdings wird es sich dabei namentlich um solche Regierungsmaßnahmen handeln müssen, welche die Rechte der Volksvertretung irgendwie betreffen.[18] Fraglich ist dabei nur wieder, „ob die Reichsregierung verpflichtet ist, sich im Sinne der Petition des Ausschusses zu entscheiden oder

15) v. Freytagh-Loringhoven: a.a.O., S. 119.
16) Das ist auch klar in den Verhandlungen der Nationalversammlung und in der Praxis des Ausschusses festgestellt worden. Ebenso Hubrich: a.a.O., S. 76.
17) Finger: a.a.O., S. 263.
18) Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, 1. Bd., S. 621.

einer Aufforderung des Ausschusses Folge zu leisten. Dem Ausschuß fehlt, wie schon oben gesagt, jede Macht, um seinen Wünschen Nachdruck zu verleihen. Man könnte deshalb nur aus allgemeinen Bestimmungen zu folgern versuchen, daß die Reichsregierung bei ihren Verwaltungsmaßnahmen an die Beschlüsse des Ausschusses gebunden ist. Es käme dafür nur der Art. 54 RV. in Frage, der bestimmt, daß Reichskanzler und Reichsminister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages bedürfen. Daraus kann man jedoch nicht herleiten (und auch sonst bietet die Reichsverfassung keinen Anhalt dafür), daß die Reichsregierung an die Beschlüsse des Ausschusses unbedingt gebunden ist. Eine solche Bindung wäre entschieden auch zu weitgehend. Und doch können solche Petitionen oder Aufforderungen, die auf Beschluß des Ausschusses an die Reichsregierung gehen, praktisch bedeutungsvoll werden. Der Ausschuß ist ja bekanntlich entsprechend dem Stärkeverhältnis der Parteien im Plenum zusammengesetzt, und deshalb wird die Reichsregierung der Auffassung des Ausschusses erhebliches Gewicht beimessen. Insoweit kann der Ausschuß also einen moralischen Druck auf die Maßnahmen der Reichsregierung ausüben. Ein tatsächlicher Druck auf die Reichsregierung ist jedoch wie gesagt nicht möglich, und so kann denn auch die Reichsregierung ihrer eigenen Ansicht folgen, wenn sie nach pflichtmäßiger Würdigung des Beschlusses des Ausschusses zu einer anderen Ueberzeugung als der Ausschuß kommt.[19]

In diesem Zusammenhang muß noch eine Streitfrage, die in der Wissenschaft und auch in der Praxis des Ausschusses erörtert worden ist, behandelt werden. Es ist die Frage, ob der Ausschuß von der Reichsregierung Dinge verlangen kann, die der Reichstag vorher von der Reichsregierung zu fordern abgelehnt hat. Hatschek[20] verneint diese Frage, ohne jedoch eine Begründung dafür zu geben. Auch in den Verhandlungen des Ausschusses vom 2. September 1921 scheinen (jedenfalls soweit das aus dem Protokoll zu ersehen ist), deswegen Bedenken aufgetaucht zu sein. Es ist aber nicht ersichtlich, warum dies der Ausschuß nicht tun darf. Etwa nur deswegen nicht, weil der Ausschuß nur ein Organ des Reichstages ist? Im Gegenteil kann der Ausschuß aus seiner Stellung heraus, die Rechte der Volksvertretung zu wahren, geradezu verpflichtet

19) Vgl. Reichsgericht in Jur. Rundsch. 1927, S. 169.
20) Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 622.

sein, ein solches Verlangen an die Reichsregierung zu stellen. Außerdem können sich die Verhältnisse seit der letzten Reichstagssitzung so grundlegend geändert haben, daß es eine Pflichtverletzung des Ausschusses wäre, wenn er nicht eingreifen würde. Und schließlich kann man nicht annehmen, daß der Ausschuß als Organ des Reichstages nicht einmal das Gegenteil von dem tun darf, was der Reichstag getan hat, denn eine solche Selbständigkeit steht dem Ausschuß im Rahmen seiner Befugnisse bestimmt zu. Und in der Zeit nach der Auflösung des Reichstages, in welcher der Ausschuß ein unmittelbar auf der Verfassung beruhendes Organ ist, wird man ihm dieses Recht noch unbedenklicher zuerkennen können, denn dann ist er auch rein äußerlich von dem letzten Reichstag unabhängig.

Kann der Ausschuß einen Beschluß fassen, der einen Minister in einer Ressort-Angelegenheit zu einem Tun oder Unterlassen verpflichtet?

Diese Berechtigung steht dem Ausschuß auf keinen Fall zu, denn ein solcher Beschluß kann für den einzelnen Minister nicht bindend sein, ebensowenig wie er es für die ganze Regierung ist. Im übrigen gelten auch in diesem Falle dieselben oben S. 20 angeführten Gründe. Der Ausschuß hat aber das Recht, an der Maßnahme des Ministers Kritik zu üben, und diese wird unter Umständen in einem Ersuchen an den Reichskanzler münden, den Minister zu einem Tun oder Unterlassen zu ersuchen, weil nach der Ansicht des Ausschusses das besprochene Verhalten des Ministers nicht nur die Rechte der Volksvertretung betrifft, sondern auch mit den vom Reichskanzler gegebenen Richtlinien der Politik im Widerspruch steht. Dieses Ersuchen ist natürlich in keiner Hinsicht für den Reichskanzler verbindlich, aber doch immerhin geeignet, den Reichskanzler zu einer Beschäftigung mit der durch die Beschlußfassung des Ausschusses angeschnittenen Angelegenheit zu veranlassen. Die letzte Entscheidung liegt dann beim Reichskanzler selbst, denn nach Art. 56 RV. bestimmt er die Richtlinien der Politik. Und die dem Reichskanzler durch Art. 56 zuerkannte Prärogative erstreckt sich nicht nur auf eine allgemeine Bestimmung oder Abänderung der Richtlinien, sondern auch darauf, daß der Reichskanzler dafür zu sorgen hat, daß der einzelne Fachminister sich mit den Richtlinien nicht in Widerspruch setzt. Meinungsverschiedenheiten hierüber zwischen dem Reichskanzler und den einzelnen Ministern werden vom

Reichskanzler allein entschieden.[21] Greift nun der Reichskanzler tatsächlich ein, so bedeutet das für unseren Fall, daß durch den Beschluß des Ausschusses ein Fachminister indirekt zu einem Tun oder Unterlassen veranlaßt worden ist. Entscheidet der Reichskanzler jedoch anders als der Ausschuß, so muß sich der Ausschuß damit abfinden und sich mit der Feststellung begnügen, daß er seine Pflicht zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung getan hat.

Kann der Ausschuß selbständige Anordnungen an Behörden oder Staatsbürger erlassen?

Der sogenannte Ueberwachungsausschuß trägt zwar behördlichen Charakter und hat obrigkeitliche Befugnisse, aber nur insoweit, als er nach Art. 35, Abs. 3 RV. ein selbständiges Beweiserhebungs- und unmittelbares Requisitionsrecht hat. Es würde zu weit gehen und eine Verkennung der staatsrechtlichen Stellung des Ausschusses bedeuten, wenn ihm darüber hinaus das Recht zustünde, unmittelbare Anordnungen an Behörden oder Staatsbürger zu erlassen oder in die Verwaltung einzugreifen, um bestehende oder vermeintliche Schäden selbst zu beseitigen.[22]

Hat der Ausschuß im Art. 48, Abs. 3 und 4 RV. ein Recht zur Mitwirkung?

Der Reichspräsident hat gemäß Art. 48, Abs. 3 RV. den Reichstag von seinen nach Art. 48, Abs. 1 und 2 getroffenen Maßnahmen unverzüglich in Kenntnis zu setzen. Der Reichstag bestimmt dann von sich aus, ob eine Besprechung darüber stattfinden soll. Wenn nun der Reichstag nicht versammelt ist, so muß die Genehmigung des Reichstages sofort nach seinem Zusammentritt nachgesucht werden. Da aber für diese Zeit der sogenannte Ueberwachungsausschuß an die Stelle des Reichstages tritt, so ist anzunehmen, daß eine gründliche Vorerörterung der Maßnahmen des Reichspräsidenten im Ausschuß erfolgen muß, weil es sich in Art. 48, Abs. 3 RV. unbedingt um ein Recht der Volksvertretung und auch gewöhnlich um stark einschneidende Maßnahmen handelt.[23] Ein Recht auf Beschlußfassung steht dem Ausschuß jedoch keinesfalls zu. Ebensowenig kann der Ausschuß gemäß Art. 48, Abs. 4 RV. die

---

21) Anschütz: Anm. 4 zu Art. 56; Poetzsch-Heffter: Anm. 1 zu Art. 56, Geschäftsordnung der Reichsregierung.

22) Arndt: a.a.O. zu Art. 35; Anschütz: Anm. 4 zu Art. 35; Finger: a.a.O., S. 264.

23) Aehnlich Hubrich: a.a.O., S. 106, Anm. 19.

Rechte des Reichstags ausüben oder sonstwie mitwirken. Der Ausschuß hat deshalb ein ihm nach der Reichsverfassung nicht zukommendes Recht in Anspruch genommen und ausgeübt, wenn er in seiner Sitzung vom 2. September 1921 durch Beschluß die Reichsregierung aufgefordert hat, den Reichspräsidenten zu veranlassen, gemäß Art. 48, Abs. 4 RV. die sofortige Aufhebung des Ausnahmezustandes in Bayern von der bayrischen Landesregierung zu verlangen. Im Ausschuß bestanden zunächst zwar Zweifel über die Zuständigkeit zur Annahme dieses Antrages. Im Plenum wurde von Kahl[24] der oben eingenommene Standpunkt vertreten.

Der Vollständigkeit halber soll noch bemerkt werden, daß der Ausschuß im gegebenen Falle außerhalb der Sitzungs- oder Wahlperiode oder nach Auflösung des Reichstages Arbeiten und Aufgaben, die von einem Untersuchungsausschuß bisher bearbeitet wurden, übernehmen kann und daß dem Ausschuß gemäß Art. 33, Abs. 1 RV. das Interpellationsrecht zusteht. Auch bei der Gesetzgebung kann der Ausschuß mitwirken, indem er — wie dies des öfteren geschehen ist — über die dem Ausschuß vorgelegten von der Reichsregierung geplanten Gesetze in eine Erörterung eingetreten ist und dazu Stellung genommen hat.

Schließlich soll eine eigenartige Mitwirkung des Ausschusses bei der Gesetzgebung, wie sie unter anderem in seiner Sitzung vom 22. September 1922 zutage trat, erörtert werden. In dieser Sitzung gab der Ausschuß angesichts der außerordentlichen Notlage in der damals herrschenden Inflation seine Zustimmung zu Besoldungserhöhungen und auch dazu, daß die Zahlungen infolge der Besoldungserhöhung bereits vor dem Einbringen des Gesetzes im Plenum erfolgten. Der Ausschuß war sich zwar in diesem Falle über seine verfassungsmäßige Zuständigkeit im Zweifel, und dieser Beschluß ist auch aus der damals herrschenden großen Not zu erklären, aber trotzdem muß gesagt werden, daß dieser Beschluß unvereinbar mit dem Wesen und Zweck des sogenannten Ueberwachungsausschusses ist. Dieser Ausschuß, der die Rechte der Volksvertretung „gegenüber" der Reichsregierung wahren oder die Reichsregierung „überwachen" soll, hat sich durch diesen Beschluß in sein Gegenteil gewandelt und ist der Reichsregierung gegenüber dem Plenum zum Schutz geworden.

24) Sten.Ber. d. Reichstages, S. 5276.

II. Kapitel.

§ 12.

Vergleich mit ähnlichen Bestimmungen in den Verfassungen der deutschen Länder.

In die neue badische Verfassung ist durch § 47, Abs. 1 ein landständischer Ausschuß aus der alten Verfassung übernommen worden. § 47, Abs. 1 lautet: „Es besteht ein landständischer Ausschuß aus dem Präsidenten und neun anderen Mitgliedern des Landtages. Seine Wirksamkeit ist auf die ihm durch die Verfassung, durch andere Gesetze oder durch besondere Beschlüsse des Landtags überwiesenen Gegenstände beschränkt." Diese Bestimmung hat vor dem Art. 35, Abs. 2 RV. das voraus, daß sie die Wirksamkeit und die Befugnisse dieses landständischen Ausschusses verhältnismäßig klar umgrenzt, so daß dadurch ein großer Teil der durch die Fassung des Art. 35, Abs. 2 RV. bedingten Streitfragen von vornherein hinfällig ist.

Besondere Beachtung bezüglich ähnlicher Bestimmungen verdient jedoch die bayrische Verfassung. Der § 30, Abs. 4 der bayr. Verfassung lautet: „Zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung setzt der Landtag für die Zeit nach Ablauf seiner Dauer oder nach seiner Auflösung einen ständigen Ausschuß ein."

Der § 30, Abs. 3 lautet: „Der Landtag hat das Recht, seine Tagung zu schließen. Er setzt für die zwischen zwei Tagungen liegende Zeit einen Zwischenausschuß ein und betraut ihn mit bestimmten Befugnissen."

Diese klare äußerliche Trennung der beiden Ausschüsse[1] erscheint nicht bloß in tatsächlicher Hinsicht, sondern vor allem im Rechtssinne von großem Vorteil zu sein. Der ständige Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung, der nur für die Zeit nach Ablauf der Wahlperiode oder nach Auflösung des Landtages eingesetzt ist, stellt aus diesem Grunde ein unmittelbar auf der Verfassung beruhendes Organ dar und leitet seine Befugnisse nicht aus der Delegation durch den Landtag ab. Die Folge davon ist, daß der ständige Ausschuß in der in der bayrischen Verfassung bestimmten Form

1) Die durch Gesetz vom 1. November 1923 G.V.Bl. S. 373 und durch Gesetz vom 1. Mai 1924 G.V.Bl. S. 145 allerdings erst vollzogen wurde.

mehr Rechte haben kann, als der „Ueberwachungsausschuß" der Reichsverfassung in seiner Gesamtheit. Wie jedoch schon oben erörtert wurde, hat der „Ueberwachungsausschuß" der Reichsverfassung für die Zeit nach der Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstages eine andere Rechtsstellung und auch im einzelnen mehr Rechte, als in der Zeit außerhalb der Tagung. Und es ist nach Ansicht des Verfassers ein großer Vorteil der bayrischen Verfassung, daß sie für diese beiden verschiedenen Zeitabschnitte zwei verschiedene Ausschüsse bestellt hat. Dadurch ist zunächst die verschiedenartige Rechtsstellung beider Ausschüsse hervorgehoben. Sodann ist eine gewisse Klarheit über ihre verschiedenen Befugnisse dadurch festgestellt worden, daß die bayrische Verfassung dem Zwischenausschuß für die Zeit zwischen zwei Tagungen mit bestimmten Befugnissen betraut hat. Aus diesen Gründen sind denn auch im bayrischen Landesstaatsrecht bezüglich der beiden Ausschüsse nicht annähernd so viel Streitfragen aufgetaucht, wie beim „Ueberwachungsausschuß" der Reichsverfassung. Unter „bestimmten Befugnissen" des Zwischenausschusses werden übungsgemäß alle die Gesetzgebung nicht betreffenden Maßnahmen verstanden.[2] Und es scheint diese Ansicht unbestritten zu sein. Streit herrscht allerdings über die Befugnisse des ständigen Ausschusses, der ohne weiteres die Rechte der Volksvertretung zu wahren hat, und zwar darüber, ob dazu das Recht zur Gesetzgebung gehört. Dies wird von Nawiasky[3] und Kartzer[4] verneint, während es dagegen im Landtag von fast allen Perteien bejaht wurde. Diese Ansicht ist jedoch noch nicht praktisch geworden, weil der Ausschuß bisher noch kein Gesetz erlassen hat. Unstreitig ist allein, daß der Ausschuß auf keinen Fall Verfassungsänderungen beschließen kann.[5] Die Immunitätsvorschriften in § 34 Bayr. Verfassung entsprechen dem Art. 40 a der Reichsverfassung.

In der preußischen Verfassung ist ein Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium im Art. 26 enthalten, der auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat. Eine von der Reichsverfassung abweichende Bestimmung enthält dagegen der Art. 55, der

---

2) v. Jan: a.a.O., Anm. 7 zu § 30.
3) Bayr. Verfassungsrecht, S. 137.
4) a.a.O., Anm. 7 zu § 30.
5) v. Jan: a.a.O., Anm. 7 zu § 30.

die Mitwirkung dieses Ausschusses beim Erlaß von Notverordnungen durch das Staatsministerium regelt und insofern wenigstens eine positive Bestimmung über die Tätigkeit dieses Ausschusses getroffen hat.

III. Kapitel.

§ 13.

Uebersicht über die Tätigkeit des Ausschusses von 1919—1929 nach den im Archiv des Reichstages befindlichen handschriftlichen Protokollen.

Der Ausschuß wurde in der Nationalversammlung aus 15 Mitgliedern gebildet und hatte seine erste Sitzung am 21. August 1919. Im ersten Reichstag wurde der Ausschuß am 30. Juni 1920 neugebildet und hatte ebenfalls 15 Mitglieder. In seiner ersten Sitzung vom 2. September 1921 richtete der Ausschuß an die Reichsregierung die Aufforderung, den Reichspräsidenten zu veranlassen, gemäß Art. 48, Abs. 4 RV. die sofortige Aufhebung des Ausnahmezustandes in Bayern von der bayrischen Landesregierung zu verlangen. Ueber die rechtliche Bedeutung dieses Beschlusses ist oben S. 23 gesprochen worden. In der Folge hielt der Ausschuß zahlreiche Sitzungen ab, bei denen im wesentlichen nur Besoldungserhöhungen, Hilfsaktionen für Lebensversicherungen und Kleinrentner usw. zugestimmt wurde. In seiner Sitzung vom 22. September 1922 faßte der Ausschuß den oben S. 23 erörterten verfassungswidrigen Beschluß bezüglich einer weiteren Besoldungserhöhung. Im Jahre 1923 hielt der Ausschuß keine Sitzung ab. Im zweiten Reichstag wurde der Ausschuß am 24. Juli 1924 als erster Ausschuß mit 18 Mitgliedern gebildet. In den Sitzungen vom 12. November und 15. Dezember 1924 befaßte sich der Ausschuß mit der Frage der Immunität der Mitglieder, die in der Folge durch die Einfügung des Art. 40 a in die Reichsverfassung endgültig geregelt wurde. Die nächste Sitzung fand am 14. Oktober 1925 statt, ohne etwas wesentliches zu bringen. Die letzte Sitzung des Ausschusses war am 24. April 1928 und beschäftigte sich mit dem Ersuchen des damaligen Reichsministers des Innern v. Keudell an die Länderregierungen, ein Verbot des Roten Frontkämpferbundes zu erlassen. In dieser Sitzung wurde unter anderem heftig gestritten über die Kompetenzen des Ausschusses und eine große Anzahl verschiedenster Anträge gestellt. Der

Erfolg dieser Sitzung war jedoch sehr gering, weil nicht nur keine Klarheit über die Befugnisse des Ausschusses erzielt wurde, sondern auch sämtliche gestellten Anträge abgelehnt wurden. In der Sitzung des Aeltestenrats des Reichstags vom 22. Juni 1928 wurde der mit 21 Mitgliedern besetzte erste ständige Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung auf 28 Mitglieder erhöht.

3. Abschnitt.

§ 14.

Kritische Schlußbetrachtung.

Da die Weimarer Verfassung erst auf ein knapp zehnjähriges Bestehen zurückschauen kann, so ist nur allzu erklärlich, daß ein endgültiges Urteil über die Auswirkung der einzelnen Bestimmungen der Verfassung heute noch nicht gefällt werden kann. Immerhin bietet die zehnjährige praktische Anwendung der Verfassung eine Grundlage, um schon heute die Auswirkungen der einzelnen Bestimmungen einer einigermaßen zuverlässigen, wenn auch nicht abschließenden Kritik zu unterziehen.

Ueber die Tätigkeit des ständigen Ausschusses zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung, der in der vorstehenden Arbeit behandelt worden ist, läßt sich abschließend sagen, daß er nicht die Erwartungen erfüllt hat, die wohl im Sinne seiner Schöpfer gelegen haben. Es ist dies zum großen Teil darauf zurückzuführen, daß dieser Ausschuß, wie oben in der Arbeit des näheren dargelegt worden ist, eine Ueberorganisation und ein Uebermaß an Ueberwachung darstellt, für die nach dem Aufbau der heutigen Reichsverfassung keine absolute Berechtigung vorhanden ist. Die Wirkungskraft der Beschlüsse und damit der Erfolg seiner gesamten praktischen Tätigkeit ist dadurch schon von Anfang an gelähmt, daß ihm tatsächlich die Mittel fehlen, seinen Beschlüssen Geltung und Anerkennung zu verschaffen, denn sie dienen ja der Reichsregierung nur zur wohlwollenden Erwägung, aber nicht zur unbedingten Verpflichtung. In den wenigen Jahren seit seinem Bestehen hat der Ausschuß sich hauptsächlich mit weniger wichtigen Angelegenheiten befaßt. In den beiden, während seiner Tätigkeit vorgekommenen, ernsteren Fällen hat der Ausschuß insofern versagt, als er zu

keinem endgültigen Schluß kommen konnte. Sein größtes Betätigungsfeld hat während der Zeit des Währungsverfalles auf dem Gebiete der Bewilligung von Gehaltserhöhungen, Hilfsaktionen und dergleichen gelegen, die durch die ständig sich steigernde Geldentwertung notwendig geworden waren. Ein wenig erfreuliches Zeichen für den Ausschuß selbst ist es von Anfang an gewesen, daß in ihm stets Uneinigkeit über seine Kompetenzen bestanden hat, wodurch sein Ansehen und seine praktische Arbeit von vornherein gelitten haben.

In Anbetracht der, wie bereits oben erwähnt, verhältnismäßig kurzen Zeit des Bestehens der Einrichtung dieses ständigen Ausschusses zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung in der Reichsverfassung werden die nächsten Jahre der Praxis noch zeigen müssen, ob er Aufgaben größeren Umfangs gerecht werden kann.

Lebenslauf.

Am 9. Februar 1901 wurde ich in Guben als Sohn des damaligen Kaufmanns, jetzigen kaufmännischen Fabrikdirektors Walter Sauermann und seiner Ehefrau Else geb. Martin geboren.

Nach dem Besuche des humanistischen Gymnasiums in Guben und nach Ablegung der Reifeprüfung war ich von 1919—1923 kaufmännisch tätig. Darauf studierte ich an den Universitäten Berlin und Breslau Rechts- und Staatswissenschaften. Am 15. und 16. Juni 1928 bestand ich in Breslau die erste juristische Staatsprüfung und am 1. August 1928 das mündliche Doktorexamen.